



Datum
2023-09-01
Vår referens
Ilona Holmgren
Verksamhetscontroller
ilona.holmgren@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi STK-2022-1504

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade den 28 april 2022 att ge kommunstyrelsen och funktionsstödsnämnden i uppdrag att genomlysna funktionsstödsnämndens ekonomi, och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige. Stadskontoret tillsammans med funktionsstödsförvaltningen gjorde en genomlysning av nämndens ekonomi, dess verksamheter och omvärldsfaktorer. Genomlysningen presenterades i rapporten Genomlysning - funktionsstödsnämndens ekonomi. I denna rekommenderades utveckling, åtgärder och justeringar inom nio olika områden. Det lämnades rekommendationer både till funktionsstödsnämnden och till kommunstyrelsen. Dessutom föreslogs att funktionsstödsnämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden skulle utreda förutsättningarna för att de hemtjänstinsatser som faller under funktionsstödsnämndens ansvar återigen utförs av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen.

Funktionsstödsnämnden behandlade ärendet den 24 april 2023 och beslutade att godkänna informationen samt att genomföra utredningens rekommendationer riktade till funktionsstödsnämnden och funktionsstödsförvaltningen.

Den 7 juni 2023 beslutade kommunstyrelsen för egen del att funktionsstödsnämnden tilldelas ett tillfälligt utökat anslag för konsultstöd till framdrift av utvecklingsarbete inom personalområdet.

Vid kommunfullmäktiges möte den 21 juni 2023 beslutade kommunfullmäktige om minoritetsåterremiss. Funktionsstödsnämnden anmodades att återkomma med en tydligare åtgärdsplan för att uppnå en budget i balans. De anmodades även att komplettera genomlysningen med faktiska siffror nedbrutet i nyckeltal kopplat till avvikande kostnadsutveckling per enhet under genomlyst period.

Funktionsstödsnämnden behandlade det återremitterade ärendet den 28 augusti 2023.

I föreliggande ärende föreslås även att kommunstyrelsen utreder principer och modeller för tilldelning av budgetram från kommunfullmäktige till funktionsstödsnämnden. Vidare föreslås att nämndens budgetram för förhyrning av LSS-boende för barn och unga justeras. Förslaget är att utredningen godkänns.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner rapporten med genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi.
2. Kommunfullmäktige godkänner funktionsstödsnämndens hantering av återremissen.
3. Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att utreda principer och modeller för tilldelning av budgetram från kommunfullmäktige till funktionsstödsnämnden och att återkomma till kommunfullmäktige med förslag till eventuell justering.
4. Kommunfullmäktige justerar funktionsstödsnämndens budgetram från och med år 2023 med 28 000 000 kronor för start av två nya LSS-boenden för barn och unga, med finansiering genom prognostiserade ökade skatteintäkter.
5. Kommunfullmäktige ger funktionsstödsnämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att utreda förutsättningarna för att hemtjänstinsatser för funktionsstödsnämndens målgrupper återigen utförs av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden.

Beslutsunderlag

- Kommunfullmäktige beslut 220428 § 102 med Särskilt yttrande (M+C) och (V)
- Rapport - Genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi
- Funktionsstödsnämnden beslut 230424 § 48 med Reservation (M+C) och (V)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230529 Genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi
- Förslag till beslut KSAU 230529 § 281 med reservation (M)
- Förslag till beslut KS 230607 § 174 med reservation (M+C), (SD) och (V)
- Beslut KF 230621 § 126 med muntlig reservation (S), (L) och (MP)
- Tjänsteskrivelse från funktionsstödsförvaltningen
- Funktionsstödsnämnden beslut 230828 § 82 med Reservation (M) med instämmande av (C), muntlig Reservation (SD) och Särskilt yttrande (V)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230904 Genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi (efter återremiss)

Beslutsplanering

Kommuncentral samverkan 2023-05-11

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-05-29

Kommuncentral samverkan 2023-06-02

Kommunstyrelsen 2023-06-07

Kommunfullmäktige 2023-06-21

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-09-04

Kommunstyrelsen 2023-09-13

Kommunfullmäktige 2023-09-28

Beslutet skickas till

Funktionsstödsnämnden
 Hälsa-, vård och omsorgsnämnden
 Stadskontorets handläggare

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade den 28 april 2022 i samband med Årsredovisning 2021 Malmö stad (STK-2021-1599) att ge kommunstyrelsen och funktionsstödsnämnden i uppdrag att genomlysna funktionsstödsnämndens ekonomi och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige.

Stadskontoret har tillsammans med funktionsstödsförvaltningen tagit fram rapporten *Genomlysning – funktionsstödsnämndens ekonomi* i vilken nämndens ekonomi har genomlysts och dess verksamhet har relaterats till utveckling i andra kommuner och till riket. En avgränsning har gjorts till perioden år 2018–2022. Nämnden bildades 1 maj 2017. Statistik till grund för jämförelser med omvärlden har inhämtats från källor såsom Socialstyrelsen och Kolada. Uppgifter i Kolada fanns vid rapportens författande tillgängliga till och med 2021. Utredningen har haft särskilt fokus på det som påtagligt påverkar nämnden, såsom volymer av brukare eller hög kostnadsutveckling. I rapporten lämnas rekommendationer inom följande nio områden. Sex områden riktas till nämnden och förvaltningen och de har behandlats av funktionsstödsnämnden. Tre (kursiverade) områden berör även andra nämnder och behandlas under stadskontorets bedömningar och förslag.

- Ekonomistyrning, resursfördelning och behovsbedömningar
- *Demografieffekt och kompensation för LSS-utbyggnad*
- *Kompetensförsörjning och arbetsmiljö*
- Kvalitetssatsningar
- Omvärldsanalys och framtida behov
- Lokaler
- LSS-boende för barn och unga
- Daglig verksamhet
- *Hemtjänst*

Vid behandling av ärendet i kommunfullmäktige den 21 juni 2023 beslutade kommunfullmäktige att återremittera ärendet, genom minoritetsåterremiss, till funktionsstödsnämnden. Funktionsstödsnämnden anmodades att återkomma med en tydligare åtgärdsplan för att uppnå en budget i balans samt att komplettera genomlysningen med faktiska siffror nedbrutet i nyckeltal kopplat till avvikande kostnadsutveckling per enhet under genomlyst period.

Bakgrund

Funktionsstödsnämnden, en av Malmö stads tre socialnämnder, utgör det yttersta skydds nätet för människor med funktionsnedsättning. Barn med fysiska funktionsnedsättningar eller somatisk sjukdom, vuxna människor med fysiska funktionsnedsättningar och vuxna människor med psykiska sjukdomar som vistas i Malmö berörs av nämndens verksamhet. Nämnden har ansvar för insatser som ges enligt *Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)* men exempelvis även inom *Socialtjänstlag (2001:453)* och *Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)*.

I årsanalys 2021 beskrev funktionsstödsnämnden de ekonomiska utmaningar som nämnden stod inför. I nämnden fanns ett underskott och i ekonomisk prognos uppgick nettoeffekten till 75,3 mnkr. Nämnden lyfte fram förändringar av lagstiftning och pandemin med dess konsekvenser som förväntades ge osäkra planeringsförutsättningar samt påverkan på organisationen och dess målgrupper. Nämnden konstaterade ett förändrat och utökat stödbehov inom målgruppen, ökad komplexitet och sammansatt problematik i ärendena. Utvecklingsriktningen visade att volymerna inom vissa verksamheter ökade i högre takt än vad som kunde förklaras av stadens demografiutveckling. I samband med behandling av årsanalys 2021 i kommunfullmäktige framfördes i tjänsteskrivelsen ett behov av en genomlysning av nämndens ekonomi för att säkerställa en långsiktig hållbar ekonomi.

Kommunfullmäktige beslutade den 28 april 2022 att *ge kommunstyrelsen och funktionsstödsnämnden i uppdrag att genomföra en genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige.*

Utredningen i korthet

Utredningen har genomlyst funktionsstödsnämndens ekonomi och verksamhet. Fokus för utredningen har varit sådant som bedöms ha stor påverkan på nämndens kostnads- och volymutveckling. Utredningen menar att kostnadsutvecklingen både kan förklaras av externa förändringar i samhället och interna faktorer till exempel avsaknad av tillämpning av behovsbedömningar och resursfördelningsmodeller samt effektiv bemanningsplanering. Nämnden har även utmaningar med kompetensförsörjning och arbetsmiljö.

Förvaltningen har startat ett omfattande utvecklingsarbete för att möta de verksamhetsmässiga utmaningar som bedöms ha påverkat kostnadsutvecklingen. Utöver kort sammanfattning nedan hänvisas till underlag i rapporten.

Funktionsstödsnämndens ekonomi

Den kartläggning som genomförts av funktionsstödsnämndens ekonomi visar på ökade nettokostnader för flera av nämndens verksamheter under perioden 2018–2022. Detta gäller både totala nettokostnader och nettokostnad per brukare. Exempelvis ökar de totala nettokostnaderna med 32 procent för LSS-boende, 42 procent för daglig verksamhet och 201 procent för hemtjänst. Nettokostnaden per brukare ökar med 34 procent för LSS-boende, 25 procent för daglig verksamhet och 127 procent för hemtjänst. En fördjupad kartläggning av löne- och lokalkostnader visar på en ökning av båda dessa kostnadslag.

En jämförelse med andra kommuner har även genomförts med hjälp av databasen Kolada. Denna visar att Malmö stads kostnader per invånare är högre än riksgenomsnittet och jämförbara kommuner avseende LSS-boende men lägre avseende daglig verksamhet. Kostnadsutvecklingen under perioden 2018–2021 är högre än i riket. Vid jämförelse av kostnad per brukare ligger Malmö stad högre än riket både avseende LSS-boende och daglig verksamhet. Malmö stads kostnadsutveckling under perioden är högre än riksgenomsnittet.

Funktionsstödsnämnden tilldelas en budgetram av kommunfullmäktige som kan innehålla kompensation för pris- och löneökning, demografieffekt, effektiviseringar samt övriga förändringar i form av bland annat politiska prioriteringar. Demografieffekten baseras på funktionsstödsnämndens totala resurser exklusive LSS-boende och beräknas för olika

åldersgrupper i befolkningen utefter bedömt relativt behov av nämndens verksamhet. För LSS-boende erhåller nämnden i stället kompensation för faktisk utbyggnad av platser för brukare. Skälet till detta är att behoven inte bedöms vara direkt kopplade till befolkningsutvecklingen och att resurser därför behöver tillföras när ny verksamhet startar.

Funktionsstödsnämndens verksamhet

Brukarsammansättningen (ålder och personkretstillhörighet) inom LSS i Malmö liknar den i andra jämförelsekommuner och i synnerhet den i Göteborg. Malmö utmärker sig i förhållande till andra kommuner och riket genom fler insatser inom hemtjänst, en större andel av insatserna av typen LSS-boende för vuxna, fler äldre brukare över 65 år med pågående insats inom LSS och en mindre men ökande andel insatser inom daglig verksamhet. Utvecklingen visar även på en kraftig ökning av antalet elever i grundsärskolan som sannolikt påverkar funktionsstödsnämndens verksamheter på sikt.

Nämndens kvalitetssatsningar över tid inom bland annat Bostad med särskild service för vuxna (LSS § 9 p. 9) med nya arbetssätt har syftat till att tillförsäkra målgruppen individuellt anpassade insatser. En utveckling pågår för att införa en resursfördelningsmodell.

Resursfördelningsmodeller bidrar till att bedöma brukarnas behov, skapar förutsättningar för fördelning av ekonomiska resurser och följer utvecklingen av behov och resurser. Insatsen Bostad med särskild service för barn och unga (LSS § 9 p. 8) omfattar få barn i nämnden men fler barn har över tid beviljats barnboende. Kostnader per brukare är fem gånger högre än för vuxna.

Andelen personer som söker och beviljats insatsen Daglig verksamhet (LSS § 9 p. 10) har ökat över tid. Parallellt har vistelsetiden per brukare minskat. Lokalkostnaderna har ökat, behovet av fler lokaler och anpassningar till följd av målgruppernas behov och önskemål ökar. Införande av en intern resursfördelningsmodell påbörjas under innevarande år.

Hemtjänst startade som ny verksamhet för funktionsstödsnämnden år 2019. Dessförinnan utfördes hemtjänst av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden till funktionsstödsnämndes målgrupper. Funktionsstödsnämnden har successivt övertagit hemtjänst fram till år 2023. Verksamheten har haft en mycket hög kostnadsutveckling.

Personalkostnaderna står för majoriteten av de totala kostnaderna. I jämförelse med stadens förvaltningar finns i funktionsstödsförvaltningen hög personalomsättning och många nyanställda. Sjukfrånvaron är bland de högsta i staden. Förvaltningen har påbörjat ett utvecklingsarbete och beskriver situationen som en ond spiral där den höga sjukfrånvaron ökar behovet av timavlönade, vilket i sin tur ger negativa effekter på arbetsbelastningen och än högre sjukfrånvaro och personalomsättning.

Lokalkostnadernas andel av nämndens totala kostnader har varit stabil de senaste åren, omkring nio procent. Nämnden behöver aktivt och kontinuerligt arbeta med sitt lokalbestånd och sin behovs- och lokalplanering för att säkerställa att lokalbeståndet motsvarar lokalbehovet och stödjer verksamheten. Det är svårt att kortsiktigt påverka lokalkostnader, det sker snarare genom ett långsiktigt arbete i nämndens lokalplanering.

Funktionsstödsnämndens skrivelse i korthet

Funktionsstödsnämnden behandlade vid nämndssammanträde 24 april 2023 rapporten, beslutade att godkänna informationen samt gav förvaltningen i uppdrag att genomföra utredningens rekommendationer riktade till nämnden och förvaltningen. Nämnden beslutade även om att göra redaktionella justeringar i rapporten.

Skriftlig reservation (M+C) och (V).

Vid funktionsstödsnämndens sammanträde den 28 augusti 2023 beslutade nämnden att godkänna hanteringen av *Återremissen av Genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi*. Denna hantering innebär att åtgärdsplan och nyckeltal, för att säkerställa bättre styrning och ledning i enlighet med genomlysningens rekommendationer, ska återrapporteras i nämndens delårsrapport 2023. I tjänsteskrivelsen som ligger till grund för detta beslut är svaret närmare motiverat.

Skriftliga reservationer (M) med instämmande av (C)

Muntlig reservation (SD)

Särskilt yttrande (V)

Stadskontorets bedömning och förslag

Utvecklingen inom de nio områdena är ett ansvar i första hand för funktionsstödsnämnden. Kommunfullmäktige kan ta del av utvecklingen i årsanalysen. Stadskontoret föreslår att genomlysningen samt funktionsstödsnämnden hanteringen av återremitterat ärende godkänns.

Demografieffekt och kompensation för LSS-utbyggnad

Utredningen beskriver hur resurstilldelningen till funktionsstödsnämnden sker dels genom att en demografieffekt beräknas för verksamheter utöver LSS-boende, dels genom att kompensation sker för planerad utbyggnad av nya LSS-boenden. Båda dessa principiella sätt att tilldela resurser kan innebära oönskade konsekvenser, vilket utredningen också framför. Vid beräkning av demografieffekt är det önskvärt att det finns ett starkt samband mellan demografisk utveckling och volymutveckling avseende beslutade insatser, något som utredningen påpekar historiskt saknats för flera insatser. Vid full kompensation för en insats, som nya LSS-boenden, kan detta ge oönskade styreffekter om det hade varit möjligt att välja en likvärdig insats till en lägre kostnad men som inte kompenseras fullt ut. Stadskontoret instämmer i denna analys och delar utredningens bedömning att det finns behov av fortsatt utvärdering av modell och principer för tilldelning av budgetram till funktionsstödsnämnden.

Utredningen menar även att ett förtydligande bör ske avseende nuvarande modell där funktionsstödsnämnden i sin budgetskrivelse kan äska om tillskott av ekonomiska medel för start av nya LSS-boenden för både vuxna och barn, när de nya boendena tillkommer såväl genom nybyggnation som genom förhyrning.

Stadskontoret anser att det inom nuvarande modell för resurstilldelning till funktionsstödsnämnden inte föreligger någon skillnad ur ett styrningsperspektiv huruvida ett planerat nytt LSS-boende tillkommer genom nybyggnation eller förhyrning. Sådillvida anser stadskontoret att det är rimligt att i enlighet med utredningens förslag justera funktionsstödsnämndens kommunbidrag från och med 2023 med 28 mnkr. Finansiering av denna justering kan ske genom att Malmö stads skatteintäkter prognostiseras bli högre än i beslutad budget för 2023, baserat på Sveriges kommuner och regioners (SKR) skatteunderlagsprognos från den 27 april.

Kompetensförsörjning och arbetsmiljö

Personalkostnaderna utgör huvuddelen av kostnaderna i förvaltningen. Förvaltningen har under år 2022 vidtagit åtgärder för att utveckla styrprocesser i verksamheten och börjat genomlysa personalområdet. Utredningen konstaterar utmaningar med en ökande sjukfrånvaro och personalomsättning som medför hög andel nyanställda och timanställda. Utan åtgärder medför situationen fortsatta kompetensförluster och kostnader för sjukfrånvaro, timavlönade och oövertid.

Stadskontoret tillsammans med funktionsstödsförvaltningen gör bedömningen att förvaltningens pågående insatser inom arbetsmiljö- och personalområdet kan utvecklas ytterligare med konsultstöd. Utredningen rekommenderar att en extern konsult anlitas för stöd med strategiska utvecklingsinsatser. Detta bedöms ge framdrift för att komma till rätta med utmaningarna. Kommunstyrelsen för egen del beslutade den 7 juni 2023, att med finansiering ur kommunstyrelsens anslag för projekt och utredningar 2023, anvisa 1,5 mnkr för konsultkostnader till fortsatt framdrift av utvecklingsarbete.

Hemtjänst

De totala nettokostnaderna inom nämndens hemtjänst har under den studerade perioden ökat och medfört svårigheter att utföra en kostnadseffektiv hemtjänst. Före 2019 utfördes all hemtjänst av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden. Funktionsstödsnämnden har i takt med övertagande av brukare som tillhör nämndens målgrupper byggt upp verksamheten. Ett antal problemområden har bidragit till en högre kostnadsutveckling än förväntat. Verksamheten påverkas bland annat av låga volymer av brukare, svårigheter med effektiv bemanningsplanering och restider i stora geografiska ytor.

Utredningen rekommenderar att funktionsstödsförvaltningen och hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen fortsätter utreda förutsättningarna för att de hemtjänstinsatser som faller under funktionsstödsnämndens ansvar återigen utförs av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen. Stadskontoret föreslår därför att funktionsstödsnämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden tillsammans ges i uppdrag att utreda frågan.

Ansvariga

Anna Westerling Ekonomidirektör
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör.